VRIJ ARTIKEL

Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie*

Menno Hurenkamp & Evelien Tonkens

Burgerparticipatie is in toenemende mate ingebed in wetgeving en beleid. Vaak is participatie daarin vaag aangeduid. Dat biedt weinig bescherming tegen uit de literatuur bekende uitsluitingsprocessen. Een actueel voorbeeld is de 'Omgevingswet' die in 2021 ingaat. In dit artikel bespreken we het onderdeel burgerparticipatie van dat wetsvoorstel om dergelijke uitsluitingsmechanismen te identificeren en bestrijden.

De afgelopen jaren kreeg het debat tussen 'directe democratie' (Barber, 2003) met veel actief burgerschap en 'representatieve democratie' met een nadruk op wetten en procedures (Dahl, 1989) een flinke impuls door de toegenomen populariteit van burgerparticipatie. Burgers kregen meer fora om zich tot de publieke zaak te verhouden, via de sociale media, 'stadsgesprekken' en 'burgerbegrotingen' om er een paar te noemen (Michels, 2011). Het parlement en de gemeenteraad hebben aan invloed ingeboet, ten gunste van burgerbewegingen zoals hierboven beschreven en meer in het algemeen het maatschappelijk middenveld, internationale instellingen en de markt (Calhoun, 2015, p. xiv; Merkel & Kneip, 2018; Tjeenk Willink, 2018).

Die beweging hebben we eerder geduid als informalisering: de relatie tussen bestuurders en politici enerzijds en burgers anderzijds is losser geworden, waardoor het publieke domein meer toegankelijk werd (Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp, & Schmidt, 2015). Dat was niet alleen een feitelijke constatering, maar ook een uiting van zorg. Sommige burgers kunnen beter uit de voeten met informele verhoudingen dan anderen: er ontstaat nieuwe ongelijkheid of oude ongelijkheid reproduceert zich. We gebruiken een recent wetsvoorstel om die kritiek te actualiseren. De aanleiding is het wetsvoorstel zelf, maar relevant is ook dat er op lokaal niveau *best practices* te over zijn, maar dat onder andere door kwijnende regionale en lokale nieuwsvoorzieningen vaak onduidelijk blijft wat

* Dr. M. Hurenkamp is publicist en is als politicoloog verbonden aan de Universiteit voor Humanistiek en de Universiteit van Amsterdam.
Prof. dr. E. Tonkens is hoogleraar Burgerschap en humanisering van de publieke sector aan de Universiteit voor Humanistiek.

Bestuurskunde 2020 (29) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872020029001007

daarvan terechtkomt.[1] Telkens blijkt het lastig om een balans op te maken van participatie in de lokale democratie (Peters & Van Stipdonk, 2016; Passchier & Schalk, 2016; Hurenkamp & Tonkens, 2019).
We richten ons op de notie van burgerparticipatie in de 'Omgevingswet'. Die gaat samen met de Omgevingsregeling en vier AMvB's in op 1 januari 2021. De wet beslaat de ruimtelijke (gebouwde, beheerde, groene) omgeving en veel lokale participatie zal er de komende jaren onder vallen. In dit artikel bespreken we het onderdeel burgerparticipatie van het wetsvoorstel, teneinde uitsluitingsmechanismen te identificeren en bestrijden.

Hoezo participatie?

Participatie is als spinazie, opende Sherry Arnstein haar beroemde artikel over de participatieladder: niet aantrekkelijk maar iedereen weet dat het goed voor je is (Arnstein, 1969). Haar suggestie over deze participatieladder was bedoeld als radicale kritiek op de vele pogingen om arme en zwarte Amerikanen invloed op hun directe omgeving te onthouden. Ze gaf het contrast aan tussen zeggenschap en manipulatie, waarmee de onmisbaarheid van burgerparticipatie in een representatieve democratie helder was aangetoond. Maar de metafoor van de ladder bleek sterker dan de normatieve lading van haar interventie. Het doel van greep op het eigen leven is gaandeweg steeds meer verweven geraakt met andere doelen van participatie. (Een recent voorbeeld waarbij de ladder bijna een doel op zich lijkt te zijn geworden, is de overzichtsstudie van Ianello, Iacuzzi, Fedele en Brusati uit 2019.) In de inleiding van de nota 'Pionieren met de Omgevingswet' uit 2016 zien we een grote schare aan verwachtingen (cursivering van ons):

> 'Participatie leidt evident tot meer *kwaliteit* en *draagvlak*. De dialoog met de omgeving werkt *verrijkend*, ook voor de *persoonlijke ontwikkeling*. Een planvormingsproces dat is gericht op het verkrijgen van draagvlak zorgt voor versnelling, zelfs meer dan een goed gestroomlijnde wettelijke procedure teweeg kan brengen. De inbreng van burgers en bedrijven zal de *integraliteit en samenhang van plannen vergroten* (...) De grootste winst voor het planvormingsproces zit niet in de formele procedure, maar in de *verbeteringen in cultuur, participatie en integraliteit*.'

Bewerkstelligt participatie deze doelen? En welke vorm van participatie dan? En hoe verhouden de doelen zich tot elkaar? Zijn ze inderdaad altijd verenigbaar, doordat ze in elkaars verlengde liggen? In bovenstaand citaat herkennen we vier van de vijf redenen waarom participatie goed is, die vaak in de literatuur terugkomen (Tonkens, 2008; Roberts, 2004; Fung & Wright, 2003). Twee redenen

1 Ook rond de door minister Plasterk van Binnenlandse Zaken in 2015 aangekondigde 'experimentenwet' in het kader van de Agenda Lokale Democratie heerste opwinding. Zijn opvolger Ollongren voerde ruim twee jaar later het wetsvoorstel op advies van de Raad van State weer van de agenda. Dat leverde één ANP-berichtje op en nul Kamervragen (RvS, 2017; BZK, 2017).

waarom het goed is voor het beleid, en drie redenen waarom het goed is voor burgers zelf.

1 *Participatie vergroot draagvlak*. Met burgerparticipatie garanderen beleidsmakers de steun van burgers voor hun beleid. Door te participeren ervaren burgers immers hoe lastig het is om verschillende belangen en visies recht te doen. In de toelichting op het *Ontwerp omgevingsregeling*: 'Het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden bij plan- en besluitvorming zorgt voor meer draagvlak en betere besluitvorming. De initiatiefnemer wordt op grond van het aanvraagvereiste participatie gestimuleerd een participatieproces voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning vorm te geven' (Ontwerp Omgevingswet 2019, p. 29).
2 *Participatie vergroot de kwaliteit van beleid*. Andermaal de toelichting op het *Ontwerp omgevingsregeling*: 'Vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Dit levert winst op voor de omgeving, initiatiefnemers en bestuursorganen' (Ontwerp Omgevingswet 2019, p. 29).
3 *Participatie vergroot ontplooiing en bevordert persoonlijke ontwikkeling*. Zo ontwikkelen mensen democratische vaardigheden die in hun persoonlijk leven maar zeker ook als burger van pas komen, zoals afwegen van belangen, zich verplaatsen in andere standpunten, leren argumenteren en compromissen sluiten. Deze vaardigheden moeten voorkomen dat burgers ontevreden en boos aan de zijlijn blijven staan.
4 *Participatie vergroot verantwoordelijkheid*, doordat burgers zich onderdelen van het beleid toe-eigenen en zelf initiatieven nemen. In de toelichting op het *Ontwerp omgevingsregeling* wordt dat zo benoemd: 'Binnen de stelselherziening is ervoor gekozen om de regels zo vorm te geven dat zij meer ruimte bieden voor maatschappelijke initiatieven' (Ontwerp Omgevingswet 2019, p. 69). Als burgers de hen geboden ruimte nemen, dan worden ze daarmee ook verantwoordelijk gemaakt voor de uitkomsten ervan.
5 *Participatie vergroot macht en invloed*. Met burgerparticipatie wil men in dat geval bereiken dat beleid niet over de hoofden van burgers gaat, en dat 'gewone' burgers meer directe, daadwerkelijke invloed hebben, naast andere invloedrijke partijen zoals gekozen volksvertegenwoordigers, bedrijven, belangengroepen en lobbyisten. Dit is het spinazie-argument en vanuit ons oogpunt de belangrijkste reden voor burgerparticipatie, maar de Omgevingswet noemt dit motief niet expliciet.

Onverenigbare doelen

De aangehaalde nota 'Pionieren met de Omgevingswet' veronderstelt dat deze doelen makkelijk te verenigen zijn. De nota noemt kwaliteit, draagvlak en ontplooiing in één adem: 'Participatie leidt evident tot meer kwaliteit en draagvlak. De dialoog met de omgeving werkt verrijkend, ook voor de persoonlijke ontwikkeling' (Pionieren met de Omgevingswet, p. 5). Maar de doelen stellen verschillende eisen aan participatie en leiden ook tot verschillende evaluaties van participatie.

Bestuurskunde 2020 (29) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872020029001007

Wie toename van verantwoordelijkheid wil, is tevreden wanneer burgers meer verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld door burgerinitiatieven. Wie ontplooiing van burgers wil, is tevreden wanneer burgers na afloop aangeven veel geleerd te hebben. Verantwoordelijkheid hoeven ze daarbij niet te hebben genomen. Als maar sprake is van een leerproces. Wie vooral vergroting van draagvlak beoogt, vindt participatie succesvol wanneer burgers beleid steunen. Daarvoor hoeven ze niets te hebben geleerd, en ook geen verantwoordelijkheid te hebben genomen. De kwaliteit van beleid hoeft ook niet te zijn verhoogd. Het is voldoende wanneer burgers begrip hebben of berusten in de uitgezette koers.
Wie echter vergroting van macht en invloed centraal stelt, ziet steun van burgers voor het beoogde beleid niet als teken van succesvolle participatie. Hebben burgers wel invloed kunnen uitoefenen op vraagstelling, aannames, doelen en prioriteiten van beleid? Of zijn ze slecht geïnformeerd of geïntimideerd? Wie macht en invloed tot doel heeft, kan participatie geslaagd vinden wanneer burgers *on*tevreden achterblijven omdat ze naar hun idee *onvoldoende* invloed hebben uitgeoefend – mits kan worden vastgesteld dat ze wel enige invloed hadden. Die beperkte invloed smaakte wellicht naar meer, in welk geval ontevredenheid en macht prima samen kunnen gaan. Kortom: de verschillende doelen van burgerparticipatie staan op gespannen voet met elkaar. Het is dus noodzakelijk ze goed tegen elkaar af te wegen en soms ook te prioriteren.

Pluralisme

Een tweede veelvoorkomend probleem bij de wetgeving over burgerparticipatie is de veronderstelling dat het voldoende is om 'burgers' in algemene zin te betrekken. Ook in de Omgevingsregeling worden 'burgers' niet nader gedifferentieerd:

> *Artikel 7.4 (participatie)*
> 1 *Bij een aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.*
> 2 *Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.*
> 3 *Het eerste en tweede lid zijn ook van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 van de wet.*

Maar er bestaan niet alleen grote verschillen tussen burgers, maar ook grote verschillen in de mate waarin zij aan burgerparticipatie deelnemen. In alle vormen van burgerparticipatie blijken hoger opgeleiden oververtegenwoordigd (Tonkens & Verhoeven, 2019; Hurenkamp, Tonkens, & Duyvendak, 2006; Boogaard & Michels, 2016). Jongeren en mensen met een migratie-achtergrond zijn daarentegen vaak ondervertegenwoordigd (John, 2009; Jones, 2003). En áls het lukt om diverse groepen burgers aan tafel te krijgen, inclusief lager opgeleiden, dan is niet

gezegd dat zij ook in gelijke mate invloed uitoefenen. Hoger opgeleiden hebben doorgaans ook dan meer invloed, doordat zij hun belangen beter articuleren en/of doordat beter naar hen geluisterd wordt (Bovens & Wille, 2011 Fung, 2004; Skocpol, 2004).
Het is niet alleen opleiding. Gebrek aan tijd en energie (door werk of zorg) is een belangrijke reden voor veel lager betaalde burgers (met en zonder migratieachtergrond), naast onvoldoende beheersing van de dominante taal (onder burgers met een migratieachtergrond) (Dawson, 2012; Trimble, De Araujo, & Seixas, 2014). Ook de tijdstippen van bijeenkomsten (tijdens hun werktijden), zich niet uitgenodigd weten of niet op tijd uitgenodigd zijn, belemmeren participatie (Trimble et al., 2014), evenals het idee hebben te weinig kennis van het onderwerp te bezitten (Didock & Sinclair, 2012). Voor het betrekken van een grotere groep burgers helpt het als onderwerpen geschikt zijn om te bespreken op feesten en partijen, de energietransitie of verbetering van het openbaar vervoer. En lager opgeleiden zijn dan weer eerder te porren voor onderwerpen die met veiligheid te maken hebben (Fung, 2003).
Loting wordt wel naar voren gebracht als een middel om vastgeroeste mechanismen te doorbreken en een meer representatieve groep burgers te betrekken (Van Reybrouck, 2016), maar bij experimenten hiermee tijdens de G1000-burgertoppen in Nederland viel het succes tegen: ook via loting werden vooral hoger opgeleiden betrokken (Michels & Binnema, 2018). Andere genoemde remedies tegen de zachte stem van mensen met weinig opleiding en/of een laag inkomen wijzen uitdrukkelijk weg van participatie, richting representatie of alternatieve stemprocedures, waaronder referenda (Tjeenk Willink, 2018; Eindrapport Commissie Remkes, 2018).

Weg met laissez-faire participatie

Een derde veelvoorkomende veronderstelling die we ook bij de Omgevingswet terugzien, is dat burgerparticipatie gedijt bij improvisatie en creativiteit. In de hierboven aangehaalde wetstekst is dat te zien in de vage aanduidingen van wat participatie dan is: de burger 'betrekken' en door de betrokkenen te laten aangeven 'hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn' volstaat. 'Loslaten' heeft tegenwoordig een goede naam, omdat moderne burgers als slim en waakzaam gelden: ze laten hun stem wel horen wanneer het beleid moet worden bijgesteld (Schudson, 1998; Rosanvallon, 2008). En ze organiseren zich dus vanzelf wel wanneer het nodig is, al dan niet tijdelijk (Hurenkamp, 2017).
Gesteund door dit soort veronderstellingen benaderen professionals burgers relatief achteloos. Er gaat een uitnodiging voor inspraak rond en iedereen kan komen – maar niemand hoeft te komen. Bewoners krijgen plannen voorgelegd en mogen reageren. De uitnodigende partij, meestal een overheid, laat vervolgens weten deze inzichten te zullen 'meenemen'. En daar blijft het dan bij. Archong Fung spreekt in dit verband over *laissez faire participatie* (Fung, 2004). Er is niet nader bepaald wie de burgers zijn, hoe ze in gelijke mate aan het woord komen, hoe de discussie zou moeten gaan of hoe de inbreng van burgers invloed uitoefent op de

Bestuurskunde 2020 (29) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872020029001007

besluitvorming. Veel participatieprocessen hebben dit karakter, of het nu hippe 'festivals' zijn of klassieke inspraakavonden – met als gevolg de hierboven al benoemde problemen.

De som van bovengenoemde delen is dat vergroting van macht en invloed op de achtergrond is geraakt en verschillende vormen van ongelijkheid zo in stand worden gehouden. Het is niet zinvol in detail te schetsen hoe zinvolle lokale participatie hoort te gaan. Participatie is contextgevoelig; het is noodzakelijk om ruimte te bieden aan de agenda van deelnemers, aan lange termijn interactie, aan overeenstemming over verwachte uitkomsten, en zorg voor ondersteunende netwerken. 'The presence of a structured approach to decision-making is essential to facilitate inclusion, thus improving the chances of a more systematic impact' (Ianielio et al., 2019, p. 35). De auteurs sluiten daarmee aan op Fungs kritiek op laissez-faire participatie. Ook andere kritiek op de Omgevingswet (Van den Broek, Steenbekkers, Van Houwelingen, & Putters, 2016) onderstreept dat effectieve participatie niet vanzelf komt, dat je het niet aan de burgers kunt overlaten, en dat hiervoor investeren in structuur en cultuur van lokaal beleid nodig is.

Het gaat immers niet alleen om de start van een beleidsproces maar ook om implementatie. Veel burgerparticipatie is gericht op plannen. Maar bij de uitvoering is pas merkbaar wat de lokale effecten zijn. Dat is bij uitstek iets waarbij de inbreng van burgers onontbeerlijk is: zij merken dat er toch (meer) geluids- of stankoverlast is, of dat die op andere plaatsen is dan verwacht, of dat een parkeerplaats voor andere doelen wordt gebruikt dan beoogd, et cetera. Zoals John Dewey ooit al stelde: degene die de schoen draagt, weet het beste waar hij knelt (Dewey, 1937). Het is daarom zinvol dat participatie niet alleen betrekking heeft op beleidsplannen, maar ook op het vervolg en dus op implementatie van beleid. Daarbij kunnen ook de ervaringen en belangen van burgers die vermoedelijk niet meedoen in beeld gebracht worden, met een lokaal referendum, huis-aan-huisactie of gerichte interviews.

En ten slotte moet het onderscheid tussen advisering en besluitvorming bij voorbaat helder zijn. Het nadeel van advisering is teleurstelling onder deelnemers, wanneer ondanks noeste arbeid het advies niet wordt overgenomen, zoals in Nederland destijds gebeurde met het Burgerforum Kiesstelsel (Van der Kolk, 2008). Een nadeel van bindende participatie is dat actieve burgers meer macht krijgen terwijl ze niet representatief zijn voor de rest van de bevolking. Gezien het hardnekkige probleem van ongelijke invloed weegt dit laatste wat ons betreft zwaarder dan het probleem van de teleurstelling. Adviserende participatie – deliberatieve fora, deliberatieve surveys – verdient meer aandacht. Dan gaat het om uitwisseling van zienswijzen en argumenten ten behoeve van meningsvorming. Burgers formuleren een advies, maar het is aan de representatieve politiek om dit over te nemen. Zulke deliberatieve fora garanderen beter dan interactieve beleidsvorming uitwisseling van argumenten (Michels &Binnema 2018; Baltussen et al., 2018). Ze voldoen het best aan de hierboven genoemde criteria: macht en invloed voor een divers gezelschap, onvermijdelijke confrontatie tussen verschillende zienswijzen, gestructureerd, en betrekking hebbend op zowel planvorming als implementatie.

Het is dus raadzaam hogere eisen te stellen aan de kwaliteit van de inspanning om burgers te laten participeren en aan de mate waarin burgers op de hoogte zijn. En succes dient te worden gemeten aan de hand van tevredenheid van allen, ook de non-participanten. Dit laatste vraagt om een expliciete rol van de gemeenteraad, als procesbewaker en eindverantwoordelijke.

Drie lessen

We destilleren drie ontwerpprincipes: (1) doelen van participatie zijn tegenstrijdig en moeten dus tegen elkaar worden afgewogen in plaats van bij elkaar opgeteld; vergroting van invloed van burgers is het belangrijkste doel; (2) 'de burger' bestaat niet, er zijn groepen burgers met verschillende belangen en verlangens; (3) participatie is geen evenement maar een proces. Toepassing leidt tot bescheiden maar belangrijke aanpassingen van de voorliggende wetten. De eerdergenoemde wettekst zou er dan zo uit kunnen zien:

Artikel 7.4 (participatie)

1 *Bij een aanvraag wordt aangegeven hoe een diversiteit aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op transparante en gestructureerde wijze bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken.*
2 *De gemeenteraad waarborgt onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van de inspanningen om burgers te laten participeren.*
3 *Burgers hebben recht op onderzoek, op een budget om zelf onderzoek te laten doen over de gevolgen van beoogd beleid.*
4 *Overheden hebben een informatieplicht: zij moeten burgers duidelijk en helder informeren over participatiemogelijkheden en -doelen.*
5 *Als burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, verstrekt de aanvrager bij de aanvraag gegevens over hoe zij zijn betrokken en op welke manieren dit ten minste tot dialoog en mogelijk tot aanpassing heeft geleid.*
6 *Het eerste en tweede lid zijn ook van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4 van de wet.*

Er is de afgelopen decennia veel geïnvesteerd in betere procedures, met aansprekend verpakte stapjes omhoog op de ladder – van inspraak naar interactie naar co-creatie naar doe-democratie, et cetera. Maar de sfeer van de wasmiddelreclame ligt op de loer: telkens weer 'nieuw' en 'verbeterd'. Zo raken de spanningen tussen doelen van participatie uit beeld, maar ook de verschillen die er onvermijdelijk tussen burgers bestaan en het belang van een goed gestructureerd proces van participatie. De huidige Omgevingswet is hier een voorbeeld van. We hopen te hebben laten zien dat het zonder veel moeite anders kan.

Bestuurskunde 2020 (29) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872020029001007

Literatuur

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners, 35* (4), 216-224.

Baltussen, R., Bijlmakers, L., Burg, S. van der, Dijk, W. van, Groenewoud, S., Jansen, & Reckers-Droog, V. (2018). *Draagvlak voor lastige keuzes: Eindrapport van het Burgerforum 'Keuzes in de zorg'*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Barber, B. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.

Boogaard, G., Michels, A.M.B., Cohen, M.J., Smets, P.G.S.M., Binnema, H.A., & Vlind, M. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en bureaucratie*. Amsterdam: Prometheus.

Broek, A. van den, Steenbekkers, A., Houwelingen, P. van, & Putters, K. (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Calhoun, C. (2015). Foreword. In C.W. Lee, M. McQuarrie, & E.T. Walker, *Democratizing inequalities: Dilemmas of the new public participation* (pp. i-xxiv). New York: New York University Press.

Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.

Dawson, E. (2012). *Non-participation in public engagement with science: A study of four socio-economically disadvantaged, minority ethnic groups* (doctoral dissertation). London: King's College.

Dewey, J. (1937). Democracy and educational administration. *School and Society, 45*, 457-467.

Diduck, A., & Sinclair, A.J. (2002). Public involvement in environmental assessment: The case of the nonparticipant. *Environmental Management, 29*(4), 578-588.

Eindrapport staatscommissie parlementaire vernieuwing ('Commissie Remkes'). (2018). *Lage drempels, hoge dijken.* Amsterdam: Boom.

Fung, A. (2003). Survey article: recipes for public spheres. Eight institutional design choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy, 11*(3), 338-367.

Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Fung, A., & Wright, E.O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.

Goven, J. (2003). Deploying the consensus conference in New Zealand: Democracy and de-problematization. *Public Understanding of Science, 12*(4), 423-440.

Grundahl, J. (1995). The Danish consensus conference model. In S. Joss & J. Durant (Eds.), *Public participation in science: The role of consensus conferences in Europe* (pp. 31-40). London: NSMI London.

Hurenkamp, M. (2017). *Met opgeheven hoofd: Sociaal burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Van Gennep.

Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2019). *Democratie vernieuwen: Iets minder geloof en iets meer argumenten graag*. Verkregen van www.socialevraagstukken.nl

Hurenkamp, M, Tonkens, E., & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt: Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Den Haag: NICIS.

Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: A systematic review. *Public Management Review, 21*(1), 21-46.

John, P. (2009). Promoting participation inside government: Can citizen governance redress the representative bias of political participation? *Public Administration Review, 69*(3), 494-501.

Jones, P.S. (2003). Urban regeneration's poisoned chalice: Is there an impasse in (community) participation based politics? *Urban Studies, 40*(3), 581-601.

Kolk, H. van der. (2008). *Kiezen voor een nieuw kiesstelsel. Deel 2: Informatieverwerving, meningsvorming en besluitvorming binnen het Burgerforum Kiesstelsel in 2006*. Enschede: Universiteit Twente.

Merkel, W. (2018). Challlenge or crisis of democracy. In W. Merkel & W. Kneip (Eds.), *Democracy and crisis: Challenges in turbulent times* (pp. 12-28). London: Springer.

Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences, 77*(2), 275-293.

Michels, A., & Binnema, H. (2018). Deepening and connecting democratic processes: The opportunities and pitfalls of mini-publics in renewing democracy. *Social Sciences, 7*(11), 236.

Michels, A., & Graaf, L. de. (2017). Examining citizen participation: Local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies, 43*(6), 875-881.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016). Bijlage bij Kamerbrief IENM/BSK-2016/300947, 15 december 2016.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). Brief aan de Tweede Kamer door Minister K. Ollogren, 22-02-2018, Kamerstuk 2018-0000124117.

Passchier, R., & Schalk, J. (2016). Gezocht: Burgerparticipatie (voor vaste relatie). Een vergelijkende gevalsstudie naar 26 lokale netwerken in het sociale domein in de regio Arnhem. *Bestuurskunde, 25*(1), 65-77.

Peters, K., & Stipdonk, V. van. (2016). Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor? *Bestuurswetenschappen, 70*(4), 27-49.

Raad van State. (2017). Advies 25-12017, No. W04.16.0316/I.

Reybrouck, D. van. (2016). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration, 34*(4), 315-353.

Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schudson, M. (1998). *The good citizen: A history of American civic life*. New York: Martin Kessler Books.

Skocpol, T. (2004). Voice and inequality: The transformation of American civic democracy. *Perspectives on Politics, 2*(1), 3-20.

Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam: Prometheus.

Tonkens, E. (2008). Ik, alles, nu! Wijkbudgetten en de puberteit van de democratie. In *Mondige burgers, getemde professionals: Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector* (pp. 21-34). Amsterdam: Van Gennep.

Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tonkens, E., & Verhoeven, I. (2019). The civic support paradox: Fighting unequal participation in deprived neighbourhoods. *Urban Studies, 56*(8), 1595-1610.

Trimble, M., De Araujo, L.G., & Seixas, C.S. (2014). One party does not tango! Fishers' non-participation as a barrier to co-management in Paraty, Brazil. *Ocean & Coastal Management, 92*, 9-18.

Bestuurskunde 2020 (29) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872020029001007

Via de rijksoverheid-websites aandeslagmetdeomgevingswet.nl en omgevingswetportaal.nl zijn geraadpleegd:

- de 'Inspiratiegids participatie' (2019);
- de nota 'Pionieren met de Omgevingswet' (2016);
- het 'Ontwerp Omgevingsregeling' (2019).